

Las concentraciones de medios de comunicación

Alberto Pérez Gómez Dirección de Audiovisual
Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

■ Las concentraciones de medios de comunicación.

Para poder establecer un sistema normativo que proteja los intereses en conflicto, es necesario analizar el fenómeno de las concentraciones. El autor de este trabajo estudia qué debe entenderse por concentración, cuáles son sus tipos, sus causas y sus posibles consecuencias. Por último, expone los sistemas normativos empleados para controlar las concentraciones de medios de comunicación.

■ Concentration of mass-media ownership

In order to establish a normative system that protects conflicting interests, it is necessary to undertake an in-depth analysis of the phenomenon of concentration of ownership in the media. The author of this work studies what should be understood by concentration, the forms it takes, its causes and its possible consequences. Finally he discusses the normative systems used to regulate such concentration.

■ La concentration des médias

Afin d'établir un système normatif qui protège les intérêts en conflit, il est nécessaire d'analyser le phénomène des concentrations. L'auteur de ce travail cherche à comprendre ce qu'on entend par concentration, quels en sont les différents types, les causes ainsi que les conséquences possibles. Enfin, il expose les systèmes normatifs employés pour contrôler la concentration des médias.

I Introducción

Son cada vez más frecuentes los supuestos de concentraciones empresariales que afectan de una forma u otra al sector de los medios de comunicación. Estos procesos de reestructuración son legítimos desde un punto de vista empresarial, y suponen en muchos casos una respuesta lógica de los operadores a los importantes cambios que se están produciendo en este mercado, impulsados por la globalización y la convergencia tecnológica. No obstante, existe el peligro de que estos procesos de concentración lleven a la creación de monopolios u oligopolios en este sector. Para evitar que ello suceda, resulta necesario establecer un sistema de control que, respetando la libertad informativa y empresarial de los grupos de comunicación, impida que su actuación ponga en peligro principios constitucionales como la libre competencia y, sobre todo, el pluralismo informativo.

La labor de establecer un sistema semejante es ciertamente complicada, ya que, como apunta el Pfr. De la Quadra-Salcedo, uno de los principales problemas en esta materia «consiste en determinar cuál es la proporción adecuada de concentración en una sociedad globalizada, para, sin renunciar a la dimensión óptima necesaria en una actividad como la audiovisual, evitar el dominio de la información, la formación de la opinión y de la cultura en manos de unos pocos»(1). Se trata, pues, de controlar las concentraciones que se produzcan en este sector, y de prohibir aquellas que tengan como efecto (e incluso como objeto) la reducción de la competencia en este mercado o/y la disminución del número de voces distintas que participan en el debate y, por consiguiente, de la diversidad de opiniones.

Para poder establecer un sistema normativo que proteja de forma adecuada los distintos intereses en conflicto, es necesario analizar de forma previa

el fenómeno de las concentraciones. Este es el principal objeto de este trabajo, en el que se estudia qué debe entenderse por concentración de medios de comunicación (II), cuáles son sus tipos (III), las principales causas que motivan su realización (IV) y sus posibles consecuencias (V). Por último, de forma muy breve, se indica qué sistemas normativos vienen empleándose para proceder al control de las concentraciones de medios de comunicación (VI).

II Definición

A la hora de definir qué debe entenderse por concentración de medios de comunicación, puede optarse por un concepto más o menos amplio:

▪ En sentido estricto, sólo se consideran como tales los supuestos de crecimiento externo por medio de operaciones de concentración (fusiones, adquisiciones de control, creación de empresas en participación...). Según A. Van Loon y A. Lange cabe hablar de concentración de medios de comunicación cuando se produce: a) una fusión de empresas de comunicación, esto es, la absorción de una empresa por otra o la asociación de dos o varias para formar una sola; o b) una integración empresarial, es decir, toda forma de adquisición de propiedad o de poder que afecte a las actividades de una sociedad o grupo de sociedades(2).

▪ En un sentido más amplio cabe considerar como concentración «cualquier situación económica real que implique posiciones de dominio o de influencia»(3). Desde esta perspectiva, existe concentración en un mercado cuando una empresa alcanza una determinada posición de influencia en el mismo, con independencia de si ello se debe a una fusión, a la adquisición de otras empresas o a la creación de joint ventures de cualquier tipo (crecimiento externo), o de si se debe al resultado positivo de su propia actividad o al incremento, por cualquier motivo, de su cuota de mercado (crecimiento interno). Este criterio es el seguido por A. Sánchez Tabernero cuando define concentración de medios de comunicación como «el aumento de la presencia de una sociedad de comunicación o de un conjunto de sociedades en un mercado por diversos procedimientos posibles: adquisiciones, fusiones,

operaciones comerciales con otras empresas, o incluso la desaparición de las sociedades concurrentes»(4).

Las concentraciones de medios de comunicación están sometidas a dos regímenes jurídicos: al régimen general de Derecho de la competencia; y a un régimen específico, destinado a garantizar el pluralismo informativo.

▪ En el Derecho de la competencia se opta normalmente por utilizar un concepto restrictivo de concentración, de manera que sólo se controlan los supuestos de crecimiento externo (p.ej., fusiones), y no todas las posiciones dominantes, que en sí mismas no están ni prohibidas ni sometidas a control, sobre todo cuando han sido alcanzadas por una empresa como consecuencia del buen resultado de su política empresarial. Las autoridades se limitan a verificar que las empresas dominantes no abusan de su posición, y que las concentraciones que se lleven a cabo no creen o refuercen posiciones dominantes que puedan redundar en perjuicio de la libre competencia.

▪ Por lo que respecta a las normas específicas sobre concentración de medios de comunicación, muchos países optan también por controlar únicamente las operaciones de concentración (fusiones, adquisiciones de control). En estas normas específicas, destinadas para salvaguardar el pluralismo, la decisión de si se aprueba o no una operación de concentración no depende de la posición que ocupará en el mercado la empresa resultante de la operación, sino de la influencia sobre la opinión pública que adquiriría dicha empresa si la operación propuesta se llevase a cabo.

No obstante, en algunos casos las normas específicas sobre concentración de medios de comunicación parten de un concepto de concentración más amplio, en que se tiene en cuenta el nivel de concentración existente en el mercado en cada momento. En esos supuestos, el legislador considera que las posiciones dominantes en el sector de los medios de comunicación deben recibir un tratamiento específico, habida cuenta del papel que los medios de comunicación desempeñan en el proceso de formación de la voluntad popular. Según esta concepción, no cabría admitir ningún tipo de posición dominante

en el sector de los medios de comunicación, aunque fuese resultado de un proceso de crecimiento interno, ya que permitir que una empresa de comunicación ostentase una posición semejante supondría otorgar a ésta una enorme capacidad de influencia sobre la opinión pública. De acuerdo con esa concepción de concentración, las autoridades competentes deben llevar a cabo un seguimiento constante de la posición de los medios de comunicación en el mercado, y deben actuar, con independencia de si se ha llevado a cabo o no una operación de concentración, siempre que un medio de comunicación supere los niveles de concentración a partir de los cuales se considera que una empresa posee una excesiva influencia en la opinión pública(5).

III Tipos de concentraciones de medios de comunicación

La mayoría de los autores diferencian entre cinco formas de integración empresarial en este sector, establecidas en función de la presencia de la empresa concentradora en varias fases del proceso productivo y/o en varios mercados(6). Así, cabría distinguir:

a: Integración horizontal (monomedia). Se da cuando una empresa o grupo de empresas controla varias unidades de producción en la misma fase del proceso productivo y en el mismo mercado, de manera que los productos o servicios que ofrecen dichas unidades de producción son, desde el punto de vista del comprador, idénticos, o cuando menos sustitutivos. Este sería el caso, por ejemplo, de un grupo de comunicación que controlase simultáneamente varias televisiones que difundiesen sus programas en el mismo territorio.

b: Integración vertical. Cuando una empresa o un grupo de empresas está presente en varias fases del proceso de producción(7). Como ejemplos de integración vertical (que son cada vez más frecuentes) cabe citar el de los operadores de televisión que controlan también los equipos necesarios para la recepción de los programas (como los decodificadores); o el de los operadores de infraestructuras de telecomunicaciones que prestan directamente servicios de televisión, y que han adquirido derechos de retransmisión exclusiva

de los programas más demandados por los telespectadores.

c: Integración multimedia. Cuando una empresa o un grupo de empresas controla simultáneamente distintos tipos de medios de comunicación. Un ejemplo de este supuesto de integración sería el de una empresa que controlase al mismo tiempo emisoras de radio, cadenas de televisión, periódicos...

d: Conglomerados (integración multisectorial). Cuando una empresa o grupo de empresas está presente en el sector de los medios de comunicación y al mismo tiempo también lo está en otros sectores económicos. Existe el peligro de que los medios de comunicación se conviertan en el brazo mediático de un gran grupo empresarial o financiero. Ejemplos de conglomerados pueden ser los bancos o constructoras que invierten en televisión y telecomunicaciones.

e: Integración internacional. Cuando una empresa de comunicación está presente en distintos mercados nacionales de medios de comunicación. Muchas empresas de televisión buscan conseguir así economías de escala y aprovechar su *know-how* operando en países distintos de aquél en que originariamente comenzaron a prestar sus servicios.

IV Causas

Muchas son las causas que llevan a la concentración en el sector de los medios de comunicación. La mayoría de estas causas son comunes a cualquier sector económico (economías de escala, diversificación de riesgos, deseo de controlar el mercado...), si bien en el sector de los medios de comunicación concurren en el momento actual una serie de circunstancias (entre las que destacan la globalización y la convergencia) que hacen que este sector sea especialmente proclive a este fenómeno(8). Entre las principales causas del proceso de concentración en este sector cabe destacar las siguientes:

a: El deseo de responder a la globalización del mercado. Las nuevas técnicas de retransmisión transfronteriza, el éxito internacional de determinados programas y la liberalización de los mercados de comunicación hacen que dichos mercados tiendan progresivamente a ser globales(9).

b: El deseo de incrementar el tamaño y la capacidad económica de las empresas de comunicación. Una empresa de comunicación resultante de una concentración puede incrementar, como resultado de esa operación, sus cifras de audiencia, lo que juega un papel determinante en la espiral «audiencia-tirada/publicidad», en la que las ventajas del medio más fuerte son sobreproporcionales. Y si la empresa de comunicación dispone, gracias a una concentración, de mayores recursos económicos, estará en mejores condiciones para pujar por los contenidos más demandados por el público, de los que depende en buena medida su éxito. Con carácter general, una empresa poderosa económicamente tiene ventajas competitivas, especialmente en aquellos casos en los que el volumen de inversiones necesario para desarrollar determinados proyectos se convierte en una fuerte barrera de entrada. Las empresas de mayor tamaño tenderán además a ser más conocidas y a desarrollar una fuerte imagen de marca, y dispondrán de más medios para hacer publicidad.

c: La búsqueda de economías de escala y de enfoque (economies of scale and scope). Las economías de escala se dan cuando un aumento de la producción de unidades del mismo bien reduce significativamente los costes unitarios de producción. En el caso de los medios de comunicación, muchos costes (como los de elaboración o adquisición de los contenidos) son prácticamente fijos, de manera que si se incrementa el número de consumidores de esos contenidos mediante la concentración empresarial, se disminuye sensiblemente el coste por usuario. Las economías de escala también pueden plantearse en relación con la adquisición de materias primas o de determinados bienes, ya que si a raíz de una concentración se aumentan los volúmenes de compra, ello puede permitir la obtención de importantes descuentos. Así sucede por ejemplo en el caso de la prensa con el papel, o en el de los operadores de televisión digital que son también operadores de sistemas de acceso condicional, con la compra de decodificadores.

Por lo que se refiere a las «economías de enfoque» (economies of scope) suponen que la producción conjunta de dos bienes o la prestación conjunta

de dos servicios es más económica que su producción o prestación por separado. Por ejemplo, un operador que desee estar presente en el mercado televisivo y en el de telecomunicaciones puede estar muy interesado en adquirir una operadora de infraestructuras de cable, ya que la misma inversión le es útil para poder prestar ambos servicios, mientras que si, por ejemplo, prestase servicios de telecomunicaciones por la red telefónica y distribuyese la televisión vía satélite, debería invertir en dos redes de telecomunicaciones distintas.

d: El deseo de aprovechar las posibles sinergias. Una empresa de comunicación puede adquirir otras empresas de comunicación que difundan sus contenidos por distintas vías (radio, prensa, televisión...) porque considere que su presencia simultánea en varios sectores le reportará beneficios. Así, un grupo multimedia podrá realizar la promoción cruzada de sus productos en los distintos medios de comunicación del grupo, o recolocar en ellos a sus profesionales, o defender con mayor fuerza sus intereses corporativos...

Una concentración de medios de comunicación puede igualmente generar sinergias porque permita atender de forma más satisfactoria las necesidades de los clientes. Por ejemplo, las empresas de telecomunicaciones intentan ofrecer de forma conjunta un paquete de servicios que incluya teléfono, televisión de pago y acceso a Internet porque los usuarios prefieren recibir los servicios de una única compañía y recibir una sola factura por todos esos servicios.

e: La diversificación de riesgos y la búsqueda de nuevos mercados en un entorno caracterizado por la incertidumbre empresarial. Las inversiones en el sector de los medios de comunicación son a menudo arriesgadas. Así, por cada película de éxito hay un considerable número de fracasos, y el que una empresa gane o pierda dinero depende de que unos pocos éxitos consigan cubrir las pérdidas causadas por los numerosos fracasos. El problema es saber interpretar las tendencias del mercado y acertar con los gustos del público. Por eso, la estrategia de muchas empresas es adquirir otras, que tengan un enfoque distinto o que desarrollen otro tipo

de actividad, con el fin de diversificar su oferta, de manera que no se jueguen su éxito o fracaso a una sola carta.

Los riesgos existentes en el sector de los medios de comunicación se han visto incrementados por el ritmo vertiginoso al que se producen los cambios tecnológicos. Resulta difícil predecir si una tecnología se impondrá en el mercado, o si quedará obsoleta antes de que las empresas hayan podido rentabilizar las inversiones realizadas para desarrollarla. A pesar de las incertidumbres existentes acerca del alcance de los cambios tecnológicos y del ritmo al que estos se producirán, las empresas no desean quedarse fuera de los nuevos mercados (de ahí, por ejemplo, la proliferación de los periódicos on-line; o el lanzamiento de las plataformas de televisión digital, en las que participan la mayoría de los medios de comunicación existentes). Para no correr el peligro de quedar descolgadas, pero tampoco el de apostar excesivamente por proyectos de futuro incierto, unas empresas se asocian con otras (joint ventures) buscando así garantizar su presencia en varios mercados y, al mismo tiempo, compartir el riesgo empresarial. En otros casos, las empresas que desean diversificar su oferta y entrar en los nuevos mercados optan por adquirir pequeñas empresas que sean pioneras en dichos mercados, y cuyo valor reside en su *know-how*.

f: El deseo de eliminar intermediarios en la cadena de producción o de acceder a fases de la cadena de producción de mayor valor añadido. El deseo de eliminar intermediarios puede llevar, por ejemplo, a supuestos de integración vertical en que los propietarios de derechos de retransmisión exclusiva de los programas de máxima demanda (como una distribuidora cinematográfica, o una federación de fútbol) deciden adquirir o controlar un canal de televisión y ofrecer directamente al público sus servicios, buscando así conseguir la parte de beneficio que normalmente obtenía el operador de televisión que adquiriría dichos derechos. Igualmente, una editorial puede distribuir sus diarios on-line, sin tener que gastar dinero en impresión, transporte y venta al público en los kioscos.

En otros casos, las empresas desean acceder

a fases de la cadena de producción distintas de aquéllas en que operan normalmente, y que les parecen más rentables. Así ocurre, por ejemplo, con las operadoras de infraestructuras de telecomunicaciones que adquieren empresas de televisión para difundir sus programas por sus redes. Estas empresas intentan así reposicionarse en el nuevo mercado convergente, de manera que no se limiten a ser meras portadoras (carriers), sino que también proporcionen contenidos, que pueden tener mayor valor añadido.

g: El deseo de controlar determinados puntos estratégicos que aseguren a una empresa una posición de dominio en la totalidad o en parte del mercado, especialmente si éste está en fase de desarrollo. Los avances tecnológicos hacen que muchos de los antiguos problemas de escasez hayan quedado superados. Sin embargo, eso no evita que existan riesgos de dominación del mercado, especialmente en relación con determinados puntos de la cadena de producción en los que se forma un cuello de botella (*bottleneck*), y en los que una empresa puede adquirir una posición de guardiana (*gatekeeper*) que le permita impedir la aparición de competidores o imponer a éstos sus condiciones.

Algunos de los posibles «cuellos de botella» en el mercado de la televisión digital son, la tenencia de derechos de retransmisión exclusiva de películas y competiciones deportivas; el acceso a las redes de telecomunicaciones; el acceso a los sistemas de acceso condicional (a los decodificadores; a los navegadores/guías de programación electrónica; o a los sistemas operativos/API's),...Una empresa puede intentar aprovechar que el mercado de servicios digitales de información todavía se encuentra en fase de desarrollo para hacerse con el dominio del mismo mediante una agresiva política de concentraciones y acuerdos que le lleve a dominar rápidamente todos los puntos clave de la cadena de producción, lo que le garantizaría el control del mercado en el futuro (estrategia de first come, first served).

h: La necesidad de las empresas de incrementar su conocimiento sobre una determinada parcela de negocio. Cuando una empresa desea expandir su actividad a un nuevo sector, a menudo se fusiona o se

asocia con otra que conozca dicho sector. Así, una empresa de televisión generalista que, aprovechando el aumento de canales disponibles, desee producir canales de televisión temáticos, puede asociarse con empresas editoras de revistas especializadas. O una empresa extranjera, que posea fórmulas (p.ej., concursos) que han funcionado en otros países, puede adquirir una empresa local para que adapte su fórmula a las especificidades de ese mercado.

i: La aparición de nuevos mercados, próximos al de los medios de comunicación, con gran potencial de futuro. Los avances tecnológicos no sólo afectan a los medios de comunicación, sino que también permitirán la implantación del comercio electrónico. Medios de comunicación como la televisión digital permiten que los espectadores se familiaricen con el uso de estas técnicas, y ponen también a disposición de las empresas que desean ofrecer sus productos por medio de comercio electrónico una importante base de abonados que disponen de los equipos de recepción necesarios. Eso hace que empresas que normalmente no participaban en el sector de los medios de comunicación ahora estén interesados en este sector, como ocurre por ejemplo con los bancos que prestan servicios de «banco en casa» en colaboración con las plataformas digitales.

Además, el sector de los nuevos servicios de comunicación tiene un gran margen de crecimiento y es muy abierto, por lo que puede ser una alternativa interesante para empresas (como, por ejemplo, los bancos) que compiten en mercados maduros en los que resulta muy complicado incrementar su cuota de mercado(10), en vista de lo cual pueden pasar a invertir en medios de comunicación.

j: La desaparición de determinadas restricciones legales. La liberalización del mercado de las telecomunicaciones hace posible, por ejemplo, que redes de cable como las de las compañías eléctricas o de ferrocarriles, que estaban infraexplotadas debido a la existencia de distintos límites legales, puedan ser utilizadas para prestar servicios de comunicación, por lo que esas redes resultan ahora de gran interés para distintos operadores (como, por ejemplo, los de cable),

que buscan asociarse con este tipo de compañías para completar sus redes.

k: El deseo de aumentar la difusión de una determinada posición política en la opinión pública o de tener capacidad de influir en la misma. Es frecuente que las empresas de comunicación defiendan determinada posición política, con lo que pueden conseguir el respaldo de los consumidores que sean simpatizantes en mayor o menor grado de esa determinada fuerza política, e incluso obtener un trato de favor por parte de la fuerza política de que se trate (en subvenciones, en publicidad institucional, en la concesión de licencias, en la flexibilidad con la que se apliquen determinadas normas, en la elaboración misma de las normas...).

A través de una política de concentración, estas empresas pueden aumentar la difusión de las ideas de los grupos políticos afines (incrementando el número de canales a través de los cuales se transmiten), o intentar impedir la difusión de otros puntos de vista, dándose, por ejemplo, casos en los que una empresa de comunicación ha adquirido un medio de comunicación rival que defendía ideas políticas distintas con el único fin de silenciarlo.

Es también cada vez más frecuente la existencia de conglomerados, caracterizados por la existencia de una empresa matriz que tiene múltiples intereses en varios sectores económicos, y que decide también participar en el sector de los medios de comunicación, no sólo porque lo considere una inversión económica rentable, sino también (y en ocasiones, sobre todo) para disponer de una tribuna desde la que exponer sus puntos de vista y defender sus intereses empresariales.

V Consecuencias

Las consecuencias de las concentraciones de medios de comunicación pueden ser analizadas desde el punto de vista económico o desde el punto de vista del pluralismo informativo. Normalmente, las concentraciones de medios de comunicación tienen, desde esa doble óptica, tanto efectos positivos como negativos. Las autoridades deben establecer criterios que permitan determinar cuándo las concentraciones deben ser permitidas y cuándo,

por el contrario, deben ser prohibidas porque los efectos negativos de las mismas en la libre competencia o en el pluralismo informativo superen a sus posibles ventajas.

a Consecuencias económicas

Desde el punto de vista económico, las concentraciones de medios de comunicación pueden ser beneficiosas tanto para las empresas participantes en la operación como para el conjunto del mercado. Las empresas pueden obtener muchas de las ventajas que buscan al concentrarse, tales como la obtención de economías de escala, el aprovechamiento de sinergias, o el aumento de su competitividad y solidez financiera. Las concentraciones pueden también ayudar a las empresas a diversificar los riesgos, o permiten que empresas de comunicación que actúan en distintos sectores unan sus fuerzas para hacer frente a los retos e incertidumbres planteados por el desarrollo tecnológico.

Una concentración puede además resultar positiva no sólo para las empresas participantes, sino también para el interés general. Por ejemplo, puede permitir una mejor distribución de los servicios de información, o impedir la desaparición de una empresa de comunicación, colaborando así al mantenimiento del empleo. La unión de varias empresas rivales puede ayudar a implantar en el mercado estándares técnicos uniformes; o favorecer la creación de un national champion que esté en condiciones de competir con las grandes multinacionales del sector. Además, las concentraciones pueden ser claramente pro-competitivas, si suponen la fusión de varias pequeñas empresas que se unen para competir con un operador que ostenta una fuerte posición dominante.

Sin embargo, las concentraciones de medios de comunicación también pueden tener consecuencias perjudiciales para la economía. Desde el punto de vista de las propias empresas de comunicación participantes en la operación, es posible que éstas aumenten su burocratización y sus costes de coordinación, disminuyendo la flexibilidad de la empresa y dando lugar a una pérdida de especialización. Una operación de ese tipo puede

plantear además problemas de costes, si implica la realización de fuertes inversiones para desarrollar un servicio y el mercado tarda en aceptarlo(11). Desde el punto de vista del interés general, las concentraciones pueden afectar a la libre competencia si, como resultado de este tipo de operaciones, determinadas empresas de comunicación adquieren o refuerzan posiciones dominantes que les permitan limitar la competencia en los mercados en que estén presentes. Una empresa en posición de dominio puede abusar de dicha posición e imponer a sus consumidores o proveedores los precios que determine, u obligaciones contractuales abusivas, o la contratación de servicios no deseados...

Así pues, las concentraciones de medios de comunicación pueden tener, desde el punto de vista económico, consecuencias positivas o negativas. Corresponde al legislador establecer, con carácter general, cuáles son las prioridades que deben perseguirse en esta materia, y a las autoridades de la competencia valorar en cada caso concreto, de acuerdo con los criterios fijados por el legislador, si las consecuencias de una concentración resultan en general beneficiosas o no para la economía y para el interés general.

b Consecuencias desde el punto de vista del pluralismo informativo

Desde el punto de vista del pluralismo (entendiendo como tal la posibilidad del público de acceder a varios medios de comunicación autónomos e independientes, y de acceder a contenidos de diverso tipo) las concentraciones suelen tener efectos negativos, aunque ello no es siempre así.

Las concentraciones pueden resultar positivas para el pluralismo en determinados supuestos: por ejemplo, pueden hacer posible la supervivencia de un medio de comunicación en grave crisis financiera. Un acuerdo de fusión o colaboración entre medios de comunicación de distintos países puede permitir la distribución de los productos de las empresas participantes en la concentración en lugares donde antes no se tenía acceso a ellos, aumentando así la oferta informativa. Una concentración de medios

de comunicación de un determinado país permite la creación de un operador nacional fuerte, capaz de aportar una visión de los acontecimientos distinta a la de las industrias multinacionales con quienes debe competir. Las empresas económicamente solventes podrían también estar más capacitadas para mantener su independencia frente al Gobierno. Además, la unión o la agrupación de empresas de comunicación de reducido tamaño y que tienen escasa relevancia social puede dar lugar a la aparición de un nuevo medio de comunicación capaz de realizar una aportación significativa al pluralismo informativo, ofreciendo una alternativa viable a los operadores dominantes.

Sin embargo, no cabe olvidar que la concentración, cualquiera que sea la forma que adopte, supone que se produce una disminución del número de propietarios independientes. Las concentraciones tienen así en la mayoría de los casos como efecto (y a veces incluso como objeto) la restricción del pluralismo informativo.

En todo caso, ello no implica que las concentraciones en el sector de los medios de comunicación deban prohibirse sin más, sino que debe examinarse su impacto en el pluralismo informativo, para lo que ha de realizarse un examen específico, más estricto que el basado únicamente en criterios económicos y de mercado, y en el que hay que tener principalmente en cuenta la influencia que puede ejercer en la opinión pública una determinada empresa de comunicación.

Resulta complicado determinar con carácter general cuándo una concentración de medios de comunicación es contraria al pluralismo informativo. Existen ciertos supuestos claros: cuando una empresa de comunicación que domina un determinado sector adquiere a su principal competidor; o cuando un grupo de comunicación está verticalmente integrado y domina todas las fases del proceso de producción (redes de telecomunicaciones, distribución televisiva, derechos de exclusiva...). También resulta gravemente perjudicial para el pluralismo que un grupo de comunicación pueda tener simultáneamente una fuerte presencia en la radio, la prensa y la televisión, ya que el público recibirá, mensajes muy similares

por distintos medios de transmisión, sin que en muchas ocasiones sean los consumidores conscientes de que en todos esos casos la fuente de toda esa información es una misma empresa.

En algunas tradiciones jurídicas, se considera además que resultan también perjudiciales para el pluralismo las concentraciones como consecuencia de las cuales determinadas empresas, personas o asociaciones consiguen acceder al control de un medio de comunicación. Se estima que dichas personas o grupos tienen intereses particulares muy marcados, y que si pasan a controlar un medio de comunicación pueden intentar imponer sus criterios propios aún en perjuicio de la mayoría. Entre las personas o empresas cuyo acceso a los medios de comunicación es considerado en algún país europeo como indeseable desde el punto de vista del pluralismo se encuentran las agencias de publicidad(12), los partidos políticos, los grandes conglomerados industriales que participan en las licitaciones públicas... Cabe destacar que no existe unanimidad en este sentido, dándose incluso la paradoja de que determinados grupos sociales gozan en unos países de trato de favor, y en otros tienen prohibido controlar un medio de comunicación, como sucede con las autoridades municipales y las confesiones religiosas.

Estas diferencias se deben a las diferentes concepciones de pluralismo existentes en los distintos Estados miembros, a menudo determinadas por los propios medios de comunicación afectados, que ejercen una fuerte presión en la opinión pública. Se trata, en cualquier caso de una materia compleja, por lo que a la hora de establecer cuándo una concentración implica una reducción indebida del pluralismo existe una amplia zona gris en la que resulta muy complicado establecer un criterio objetivo para medir el impacto de una concentración sobre el pluralismo, y todos los criterios que se escojan tienden a ser en mayor o menor medida arbitrarios(13).

VI El control de las concentraciones de medios de comunicación

Dos son los sistemas de control que se suelen aplicar –de forma simultánea– en esta materia:

los basados en el Derecho de la competencia, y los específicamente previstos para el sector de los medios de comunicación. Los objetivos que persiguen ambos sistemas son técnicamente distintos: con las normas de defensa de la competencia se intenta evitar que se cree o se refuerce una posición dominante que pueda restringir la competencia en el mercado, mientras que las normas específicas sobre concentración de medios de comunicación intentan evitar que un grupo de comunicación adquiera una influencia dominante en la opinión pública, ya que ello podría resultar negativo para el pluralismo informativo.

A pesar de que la finalidad que se persigue con estos sistemas es distinta, en la práctica existe una notable coincidencia de intereses. Así, el aumento de la competencia en el mercado de los medios de comunicación resulta siempre positivo para el pluralismo informativo. Además, en muchos casos la normativa de defensa de la competencia es la única aplicable a determinadas prácticas empresariales que podrían tener efectos muy perniciosos para el pluralismo informativo y que no han sido previstas en la legislación específica sobre concentraciones de medios de comunicación. Ello sucede sobre todo con aquellas materias que tienen un fuerte componente tecnológico, y en las que el legislador tiene dificultades para adoptar con suficiente rapidez una normativa específica apropiada. En esos supuestos, el Derecho de la competencia se revela como una herramienta jurídica especialmente útil, que siempre puede ser aplicada, por novedosa que resulte una determinada materia, ya que no sanciona un supuesto concreto, sino determinadas conductas empresariales que resultan contrarias al principio de libre competencia (abuso de posición dominante, acuerdos anticompetitivos, algunos supuestos de concentraciones...)(14).

Aunque las normas específicas sobre salvaguarda del pluralismo y el Derecho de la competencia sean en buena medida complementarias, la coincidencia de intereses tiene sus límites. Así, desde el punto de vista del Derecho de la competencia, son en principio admisibles las posiciones dominantes, siempre que en el mercado exista una competencia efectiva. Sin embargo, desde el punto de vista

del pluralismo informativo, la mera existencia de una posición dominante puede ser negativa, ya que normalmente ello supone que una empresa de comunicación posee una gran capacidad de influencia en la opinión pública. Ello justifica la adopción de normas sectoriales específicas que regulen las concentraciones empresariales en el sector de los medios de comunicación, con el fin de impedir una excesiva concentración de poder informativo en manos de unas pocas empresas. La libre competencia es, pues, condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el pluralismo en el sector mediático.

La necesaria brevedad de este escrito no permiten exponer las características de los distintos sistemas de control de concentración de medios de comunicación aplicables en los países de nuestro entorno. En todo caso, cabe señalar que el sistema actualmente aplicable en España tiene importantes deficiencias y que debería ser reformado. Entre estas deficiencias destacan la ausencia de normas específicas que limiten la concentración multimedia(15) y la ausencia de autoridades independientes, tanto en materia de Derecho de la competencia como en materia de medios de comunicación(16).

Notas:

(1) Vid. T. De la Quadra-Salcedo, Informe preliminar sobre el régimen jurídico del audiovisual, elaborado para el Seminario sobre el Régimen Jurídico del Audiovisual, Barcelona, 26/27.11.1998, p. 55.

(2) Vid. A. Van Loon y A. Lange, «Concentración multimedia. La reglamentación actual en Europa», Telos, nº 25, marzo-mayo 1991, pp. 62-63. En ese mismo sentido, A. Nieto y F. Iglesias consideran que «concentración informativa es acumulación de poder de informar, consecuencia de transmisiones de patrimonio o acuerdos comerciales, que puede alterar la libre concurrencia de bienes o servicios en el mercado de la información» Vid. A. Nieto y F. Iglesias, Empresa Informativa, 1993, p. 207.

(3) Vid. F. Sanabria, «Concentración empresarial, libertad informativa y diversidad de contenidos en los medios de comunicación», en VVAA, Manuel Fraga. Homenaje académico, 1997, Tomo II, p. 1454.

(4) Vid. A. Sánchez Tabernero y otros, Concentración de la comunicación en Europa, 1993, p. 30.

(5) Ese sistema de control, en el que se prohíben las posiciones dominantes en el sector de los medios de comunicación aunque

sean fruto del crecimiento interno de las empresas implicadas, es el que se sigue con carácter general en países como Alemania (arts. 26 y ss. del Rundfunkstaatsvertrag) o Reino Unido (Schedule 2 de la Broadcasting Act, tal como queda reformada por la Broadcasting Act 1996), si bien se prevén ciertas excepciones a la aplicación de los límites anticoncentración a aquellos operadores de televisión que, controlando un solo canal, ostenten una posición dominante, ya que en esos supuestos puede resultar complicado adoptar medidas desconcentradoras.

(6) En este sentido, vid., por ejemplo, A. Sánchez Tabernero y otros, *Concentración de la comunicación en Europa*, 1993, pp. 84-120, y Comité Directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) del Consejo de Europa, *Étude sur les concentrations des média en Europe (analyse économique)*, 27.4.1992, CDMM (92) 8 Vol. II, pp. 3-5. Vid. otros criterios de clasificación de las concentraciones de medios de comunicación en A. Nieto y F. Iglesias, *Empresa informativa*, 1993, pp. 207-209.

(7) Sobre las distintas fases del proceso de producción en el sector audiovisual, vid. A. Pérez Gómez, «Convergencia y televisión: retos del legislador», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 1997, nº 20/21, pp. 121 y ss.

(8) Vid. al respecto G. Fontaine y D. Pouillot, *Alliance strategies in the telecommunications and audio-visual sectors*, IDATE, ENCIP Working Papers, 1997, 27 pp.

(9) La internacionalización de los mercados hace que cada vez sea más necesaria la colaboración entre autoridades nacionales o la intervención de autoridades supranacionales, como las comunitarias. Sobre la actuación de las autoridades comunitarias en esta materia vid. un estudio detallado en A. Pérez Gómez, *El régimen jurídico de la concentración de medios de comunicación en la Unión Europea*, Esperia Publications, Londres, 1999, 346 pp.

(10) Sobre las fases de evolución de los mercados de la comunicación desde el punto de vista de la teoría de la dinámica de mercados (introducción, expansión, madurez del mercado y declive), vid. A. Van Loon, «Global trends, global solutions?», en V. McLeod (Ed.), *Media Ownership and Control*, 1996, pp. 282-283.

(11) Sobre esas posibles consecuencias adversas de las concentraciones de medios de comunicación, vid. A. Sánchez Tabernero, *Situación actual del mercado español*, conferencia pronunciada en el Curso de Verano de la Universidad Complutense sobre Libertad, Pluralismo y Concentración de Medios, El Escorial, 31.7.1998.

(12) En muchos países se considera que existe el peligro de que los contenidos de los medios se adapten a las demandas de las empresas de publicidad, corriéndose el riesgo de que los intereses

del público queden postergados o mal servidos. Así, A. Moncada (*La americanización de los medios de comunicación*, 1998, Informe sobre el congreso «Medios de comunicación y democracia» celebrado en Nueva York en octubre de 1997), indica un supuesto en que una compañía de automóviles exigía que sus anuncios figurasen en una determinada página del periódico, y que dicha página supusiese un entorno positivo («friendly environment») para sus anuncios. Por su parte, F. Sanabria, «Concentración empresarial, libertad informativa y diversidad de contenidos en los medios de comunicación», en *VVAA*, Manuel Fraga. Homenaje académico, 1997, Tomo II, p. 1459, destaca los supuestos de «bartering», en los que los propios anunciantes y publicitarios se hallan presentes en la producción de los programas y en la confección de las parrillas de programación.

(13) Vid. al respecto T. Gibbons, en *The Market Share Approach to Media Concentration*, conferencia pronunciada en el Curso de Verano de la Universidad Complutense sobre Libertad, Pluralismo y Concentración de Medios, El Escorial, 28.7.1998, pp. 16 y 17.

(14) La doctrina pone de manifiesto las ventajas que poseen las normas de defensa de la competencia, que atienden al comportamiento de los operadores (behavioural rules), frente a las normas estructurales, que regulan un determinado supuesto de hecho, y que por tanto no son válidas para los nuevos supuestos que se planteen en el futuro, en los que fácilmente puede darse un vacío normativo que podría ser aprovechado por los operadores para hacerse con una posición dominante. Vid. al respecto C. Pauwels, «Integrating Economies, Integrating Policies: The Importance of Antitrust and Competition Policies Within the Global Audio-visual Order», *Communications & Strategies*, nº 30, 1998, 2nd quarter 1998, pp. 103 y ss.

(15) La situación en España resulta especialmente criticable en este punto. Por ejemplo, la normativa sectorial actualmente vigente en España en este ámbito impide a una persona ser titular de dos concesiones de televisión local por ondas por entender que ello es perjudicial para el pluralismo informativo, y sin embargo no establece límites a la posibilidad de que una empresa controle de forma simultánea varias cadenas de radio, una plataforma de televisión por satélite, una televisión privada de ámbito nacional y varios periódicos.

(16) La misión de velar por el cumplimiento de las normas sobre concentración de medios de comunicación se suele encomendar a autoridades independientes, tanto en materia de Derecho de la competencia (Bundeskartellamt, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) como en materia de normas sectoriales sobre concentración de medios de comunicación (Conseil de l'Audiovisuel,

Independent Television Commission, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Landesmedienanstalten) como. España es lamentablemente una excepción a esta regla:

- La autoridad encargada de evaluar con carácter general las operaciones de concentración es el Gobierno, en vez del Tribunal de Defensa de la Competencia, que debería asumir mayores competencias en este ámbito, y cuya independencia debería ser reforzada modificando el actual sistema de designación gubernamental de sus miembros. Esta independencia resulta especialmente necesaria para el control de las concentraciones de medios de comunicación, como ponen de manifiesto los desafortunados precedentes de intervención gubernamental en los asuntos Unión Radio de 1994 y Cablevisión de 1996.

- La autoridad competente para hacer cumplir las normas específicas sobre concentración de medios de comunicación es el Ministerio de Fomento, que en numerosas ocasiones ha dejado sin sancionar supuestos de incumplimiento de estas normas. España debería crear una autoridad sectorial independiente encargada de velar por el respeto de las normas específicas sobre concentración de medios de comunicación. Una solución a este problema sería ampliar las competencias de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, haciendo de ella una «Comisión de las Comunicaciones» con plenas competencias en materia de audiovisual y de telecomunicaciones, ya que, dada la creciente tendencia a la convergencia entre medios de comunicación y telecomunicaciones, resulta recomendable que una sola autoridad se encargue de controlar ambos mercados.